



Selvpåført bureaukrati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde?

Ejersbo, Niels; Houlberg, Kurt; Pedersen, Lene Holm

Published in:
Politica

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Ejersbo, N., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2019). Selvpåført bureaukrati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde? *Politica*, 51(3), 328-344.

Niels Ejersbo, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen
**Selvpåført bureaukrati i kommunerne –
formålstjenlig forvaltning eller et
unødvendigt onde?**¹

Bureaukrati og regler har været udsat for kritik i årevis. Med begrebet om ”selvpåført bureaukrati” er der sat fokus på de regler, som kommunerne selv vedtager, og det spiller samtidig videre på de negative billeder, som typisk forbindes med bureaukrati. Artiklen undersøger, hvad der driver fremvæksten af interne regler i to kommuner, og hvordan ledere og ansatte opfatter de lokale regler. Fremvæksten af interne regler er påvirket af lokale forhold som politisk opmærksomhed og sikring af ligebehandling af såvel borgere som ansatte, men nationale forhold som regulering også ser ud til at have betydning. I modsætning til de gængse fordomme over for regler opfatter ledere og medarbejdere, at de fleste regler leverer et positivt bidrag til kvaliteten i servicen.

Afbureaukratisering og regelforenkling har været en del af moderniseringsdagsordenen de seneste 30 år, hvor skiftende regeringer har forsøgt at reducere omfanget af love, regler og dokumentationskrav (Ejersbo og Greve, 2014). I forvaltningslitteraturen er der efterhånden en omfattende litteratur om *red tape*, der sætter fokus på regler uden et klart formål, og som opleves som omkostningsfulde at efterleve, hvilket suppleres med begrebet *green tape* forstået som effektive regler, der er baseret på klare mål-middel-relationer (Bozeman, 1993; Dehart-Davis, 2009). Den modstilling mellem en negativ versus en positiv side af bureaukratiet genfindes i den politiske debat. Kommunerne har peget på, at den statslige regulering er omkostningsfuld og gør det vanskeligt at levere en ordentlig service til borgerne. Modsat har staten fremhævet, at kommunerne selv laver regler og opstiller dokumentationskrav. Der har således eksisteret et *blame game* mellem staten og kommuner, der skiftes til at give hinanden skylden for besværlige regler, men hvor regler også bruges aktivt til at sikre opfyldelsen af målsætninger. I 2017 introducerede daværende økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll således begrebet ”selvpåført bureaukrati”, hvormed han henviste til kommunernes egen produktion af regler og dokumentationskrav. Det kan ses som et forsøg på at ændre retningen i det fortløbende blame game, hvor staten og kommuner gensidigt beskylder hinanden for at skabe unødigt bureaukrati.

Der er en del viden om statslige regler, og om hvordan statslige regler opfattes på kommunalt niveau (Ejersbo, Lindeberg og Pedersen, 2017), men vi ved ikke så meget om, hvordan man på kommunalt niveau opfatter regler, man selv har besluttet og iværksat, og hvad der påvirker fremkomsten af lokale regler. Derfor er det relevant at se nærmere på selvpåført bureaukrati. Regler, der er bebyrdende for den ene, kan være formålstjenlige for en anden (Van Loon et al., 2016). Derfor er det vanskeligt entydigt at afgøre, om regler er formålstjenlige eller unødige. I tråd hermed har tidligere undersøgelser af regler og dokumentationskrav på dagtilbudsområdet og ældreområdet vist, at regler og krav i stor udstrækning bliver opfattet som formålstjenlige, og noget som bidrager til kvaliteten (Pedersen, Buch og Holm-Petersen, 2014; Ejersbo, Lindeberg og Pedersen, 2017). Det sætter den aktuelle debat om regelforenkling og afbureaukratisering i et noget andet lys, hvor regler og dokumentationskrav bliver præsenteret som noget negativt og overflødigt. Artiklen afgrænser sig til at se på opfattelsen af regeludformningen på det lokale niveau, og i hvor høj grad de opleves som formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde, men det skal pointeres, at det ikke vurderes, om reglerne faktisk er formålstjenlige eller unødige. Det rejser følgende forskningsspørgsmål: Hvilke dynamikker har betydning for fremvæksten af regler lokalt, og hvordan opfattes disse regler af medarbejdere og ledere i kommunerne?

Artiklens empiriske grundlag er en undersøgelse af interne regler (selvpåført bureaukrati) i to kommuner, som VIVE gennemførte efter opdrag fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (Ejersbo et al., 2018). I Horsens Kommune blev de interne regler i relation til rehabiliteringsteams på arbejdsmarkedsområdet undersøgt, mens ældreområdet og personalepolitikken blev undersøgt i Greve Kommune. Begrebet om selvpåført bureaukrati udspringer af en nylig politisk diskussion og er derfor ikke tydeligt forankret i den teoretiske forvaltningslitteratur. For at give begrebet en teoretisk forankring kobler vi det til litteraturen om reglers fremvækst og henholdsvis red tape og green tape. Selvom begrebet således knyttes til den eksisterende forvaltningslitteratur, har artiklen en deskriptiv og eksplorativ karakter. Det skyldes, at case-udvælgelsen ikke har været funderet på en systematisk vurdering af ligheder og forskelle mellem de to cases, men på frivillighed og interesse fra kommunerne i forhold til at deltage.

Næste afsnit indledes med en kort drøftelse af begrebet om selvpåført bureaukrati, og hvordan det kan afgrænses, hvorefter begrebet kobles til den internationale litteratur om reglers fremvækst og red tape versus green tape. Tredje afsnit redegør nærmere for det empiriske grundlag og de anvendte data. I fjerde afsnit analyseres fremvæksten og oplevelsen af de interne regler (det

selvpåførte bureaukrati) i de to kommuner, og artiklen afsluttes med en diskussion og konklusion.

Selvpåført bureaukrati

Begrebet "selvpåført bureaukrati" signalerer umiddelbart noget negativt. Når man "påføres" noget, forbindes det nemlig ofte med en form for ubehag eller lidelse. Selvpåført bureaukrati er imidlertid et nyt begreb, og i det følgende søger vi derfor at opstille en nærmere afgrænsning af begrebet. Vi bruger betegnelserne selvpåført bureaukrati og interne regler som udtryk for det samme fænomen – regler, arbejdsgangsbeskrivelser, procedurer, retningslinjer m.m., som kommunerne selv har besluttet at indføre, og som de selv kan fjerne igen. Reglerne kan som udgangspunkt være besluttet uden for organisationen og pålagt organisationen at overholde, men de kan også være resultatet af interne beslutninger. I sidstnævnte tilfælde er der tale om selvpåført bureaukrati. Selvpåført bureaukrati er således defineret ved *regler, den offentlige organisation selv har besluttet, og som den selv kan beslutte at fjerne igen og dermed reducere omfanget af bureaukrati i organisationen*. Vi definerer regler som: *nedskevne forskrifter, der på en forholdsvis præcis måde angiver en bestemt adfærd i konkrete situationer. De kan, i stedet for "regler" også omtales som retningslinjer, procedurer, guidelines, faglige tilgange, kvalitetssikring, tilrettelæggelse, politikker o.l.* (Ejersbo et al., 2018). Der kan være en gråzone mellem pålagt bureaukrati og selvpåført bureaukrati. Det kan være i tilfælde, hvor interne regler og procedurer opleves som nødvendige for at leve op til eksternt fastsatte regler – og derfor ikke ses som regler, man som kommune kan beslutte at ophæve. I sådanne tilfælde vil kommunerne opleve det som pålagt bureaukrati, mens staten vil se det som selvpåført bureaukrati.

Opfattelsen af regler

Bureaukratiet har i høj grad været udsat for kritik og er blevet forbundet med udemokratiske procedurer, upersonlighed, langsommelighed, stivhed og ineffektivitet (Osborne og Gaebler, 1992). Imidlertid kan man også argumentere for, at bureaukratiet ikke blot skal opfattes som noget negativt, og at man burde "genopdage" bureaukratiet (Olsen, 2005), fordi det er bedre end dets omdømme (Goodsell, 1983; Byrkjeflot og Engelstad, 2018). Bureaukrati er oprindeligt set som en organisationsform, der var tidligere tiders organisationer overlegne, når det gjaldt effektivitet, ligebehandling, accountability og forudsigelighed (Wilson, 1989: 224; Weber, 1992). Efterhånden som organisationer vokser og bliver mere komplekse, er der et større behov for strukturer, der kan være med til at reducere kompleksiteten (Mintzberg, 1983). Én måde at gøre

dette på er gennem indførelse af bureaukratiske procedurer – herunder regler. Regler tydeliggør handlingsalternativer og kan dermed skabe forudsigelighed og mindske usikkerhed i organisationen (Wilson, 1989).

Der er en betydelig litteratur om reglers betydning i organisationer og baggrunden for reglers opståen og fjernelse, ligesom der er gennemført undersøgelser af udviklingen i love og regler på statsligt niveau (March, Schulz og Zhou, 2000; Jakobsen og Mortensen, 2014; Jakobsen, 2013; Christensen, 1991). Her peges der på, at organisationer med et veludviklet bureaukrati vil være tilbøjelige til at lave flere regler. Der kan opnås en vis ekspertise i at udforme regler, fx via særligt talentfulde regelkonceptister i organisationen, hvor der opstår en mekanisme, hvor ”regler avler regler”. De eksisterende regler vil skabe problemer, fx i form af koordinationsbehov, der så løses ved at lave nye regler, hvilket Weber også var opmærksom på i hans oprindelige beskrivelse af den bureaukratiske styreform (Bild, 1989: 133). Der argumenteres også for, at der på et tidspunkt opstår et mætningspunkt i forhold til antallet af regler, hvor en stor tæthed af regler vil resultere i en mindre vækst i antallet af nye regler. Argumentet er, at organisationer over tid vil blive bedre til at udnytte de eksisterende regler til at løse nye problemer. Ud fra samme tankegang kan der på visse områder opstå et reguleringsmæssigt råderum (*regulatory space*), som kan udnyttes til at lave nye regler (March, Schulz og Zhou, 2000).

På den baggrund forventes graden af reguleringsmæssigt råderum at have betydning for, inden for hvilke områder der udformes nye regler lokalt. Hvis der er et reguleringsmæssigt råderum, er der grund til at tro, at der i højere grad vil blive lavet flere lokale regler. Kommunerne styres gennem lovgivning og national regulering, men har ellers en høj grad af selvstyre – særligt hvis vi sammenligner med kommuner i andre lande (Mouritzen og Svava, 2002). Hvis et policy-område er stærkt reguleret fra statslig hånd, vil der ikke være et særligt stort frirum for interne regler. Det modsatte gælder for områder, hvor den statslige regulering er begrænset eller kendetegnet ved rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udfylde reglerne. Arbejdsmarkedsområdet er kendetegnet ved at være tæt reguleret fra statslig side, hvorfor forventningen er, at der er forholdsvis få interne regler i kommunerne på dette område. Ældreområdet er derimod karakteriseret ved begrænset statslig regulering og større anvendelse af rammelovgivning. Det giver kommunerne et reguleringsmæssigt frirum, hvor de kan – og et stykke af vejen også forventes – at udfærdige egne regler for at styre området.

Et andet forhold, der kan være med til at forklare udviklingen af interne regler i kommunerne, er den opmærksomhed, der er omkring et policy-område. Tidligere forskning viser, at den offentlige opinion påvirker den politiske dags-

orden og de politiske beslutninger (Mortensen, 2010), og at regeludviklingen på bestemte områder påvirkes af den politiske og mediemæssige opmærksomhed (Jakobsen og Mortensen, 2014). Med andre ord kan man forvente, at policy-områder, der nyder særlig stor interesse fra politikere og offentligheden, vil have flere interne regler end områder, hvor interessen er mindre. Et pejlemærke for politisk og offentlig interesse kan være borgernes udgiftspolitiske præferencer (jf. Mortensen, 2010). Det er rimeligt at antage, at de områder, hvor borgerne ønsker at bruge flere penge, har stor opmærksomhed, mens områder, hvor behovet for ekstra penge ikke er så stort, har mindre opmærksomhed. En undersøgelse i forbindelse med kommunalvalget 2017 viser, at borgerne peger på ældreområdet som det område, der har størst behov for at få tilført ekstra ressourcer. Det er i modsætning til beskæftigelsesforanstaltninger, der er blandt de områder, hvor behovet for ekstra ressourcer ifølge borgerne er mindst (Houlberg og Hjælmer, 2017). Det kan betyde, at politikere og embedsmænd vil være tilbøjelige til at udfærdige mange regler og dokumentationskrav. Arbejdsmarkedsområdet er – sammenlignet med ældreområdet – ikke nær så centralt et velfærdsområde i kommunerne. Forventningen er derfor, at der vil være flere interne regler på ældreområdet end på arbejdsmarkedsområdet.

Et tredje element er, at regler og fastsættelsen af nye regler kan bruges som kommunikationsværktøj og en måde at regulere forventninger på hos aktører inden for og uden for organisationen (May, 2000: 164). For det første kan politikere bruge regler til at tydeliggøre et bestemt serviceniveau over for borgerne eller nogle særlige kendetegn ved den service, der leveres af kommunen. For det andet kan administrationen gennem fastsættelse af regler for servicen klargøre over for politikerne, hvilke konsekvenser deres beslutninger har for servicen. For det tredje kan regler bruges som rettesnor over for kommunens medarbejdere, så det er tydeligt, hvilke dele af servicen der skal prioriteres. Fastsættelse af regler kan være en måde at tydeliggøre på, hvordan og på hvilket niveau de fagprofessionelle skal levere service til borgerne. I en kommunal kontekst kan fastsættelse af regler derfor være med til at sikre forventningsafstemning og ensartethed i behandlingen af borgerere, og politikerne og administrationen kan have et ønske om at sikre lige behandling af borgerne, og at der ikke er variation i den service, som de får tilbudt fra kommunens side.

Red tape og opfattelsen af regler som unødige

Der har været en interesse for antallet af regler ud fra det argument, at jo flere regler, jo større er risikoen for, at regler bliver red tape (Bozeman og Scott, 1996; Bozeman, 2000: 313). Det bygger på antagelsen om, at der er proportionalitet mellem omfanget af regler og forekomsten af regler, som ikke tjener et

klart formål og som er besværlige. Det er dog ikke alene antallet af regler, der bestemmer forekomsten af red tape. Det er i større udstrækning et spørgsmål om, hvordan reglerne bliver opfattet (Pandey og Kingsley, 2000). I studiet af red tape er der en stigende erkendelse af, at det ikke blot drejer sig om antallet af regler, men i lige så høj grad om opfattelsen af regler. Regler, der ikke har positiv indvirkning på arbejdsopgaven, vil sandsynligvis blive opfattet negativt. I red tape-litteraturen er der to ting, der er centrale for, om regler opfattes negativt. Det handler dels om byrden i forbindelse med regeloverholdelse, dels om manglen på et klart formål med reglen (Van Loon et al., 2016). I tråd hermed er det relevant at se på, i hvor høj grad regler opleves at have et klart formål, om de bidrager til kvalitet i opgaveløsningen, og om de opleves som belastende at opfylde. Inden for forvaltningsforskningen er green tape opstået som et modbegreb til red tape (Dehart-Davis, 2009). Dette sker i erkendelse af, at regler som udgangspunkt ikke er sat i verden for at være besværlige og formålsløse. Det er som sådan et modbegreb, der i stedet betoner effektiviteten af regler. Betoningen af bureaukratiets effektivitet trækker tråde helt tilbage til Weber, og det er netop den dobbeltsidede karakter, der er central for at forstå, hvorfor et begreb som selvpåført bureaukrati kan blive et element i den offentlige debat.

Den dobbeltsidede karakter afspejler sig også i, at alle ikke har samme vurdering af samme regel. En regel kan blive opfattet som besværlig og omkostningsfuld af nogle, mens andre vil opfatte den samme regel som understøttende og et bidrag til kvaliteten. Opfattelsen af regler kan blandt andet være påvirket af, hvem der bærer byrden ved opfyldelse af regler og krav. Da det ofte vil være de lavere niveauer i organisationen, der fx skal indsamle information ved dokumentationskrav, kan det forventes, at medarbejdere på lavere niveauer vil være mere kritiske og i større udstrækning opfatte regler som unødigt bureaukrati end medarbejdere på et højere hierarkisk niveau. Regler, der kommer udefra, har også en større risiko for at blive opfattet som red tape (Bozeman, 1993: 291; Brewer et al., 2012; Rainey, Pandey og Bozeman, 1995). Det kan skyldes, at det er vanskeligere at få ejerskab til regler og krav, hvis de, der udsteder regler, befinder sig langt væk. På samme måde kan stor afstand påvirke muligheden for at kommunikere om reglerne negativt, så der opstår risiko for misforståelser og fejlfortolkninger.

Data og metode: undersøgelse af selvpåført bureaukrati i to kommuner

Denne artikel baserer sig på resultater fra en undersøgelse af selvpåført bureaukrati, som VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) har udført for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Ministeriet gav de danske

kommuner mulighed for at ansøge om at få undersøgt graden af selvpåført bureaukrati og udvalgte Horsens Kommune og Greve Kommune. Horsens Kommune indgår med rehabiliteringsområdet, mens Greve Kommune indgår med ældreområdet og tiltag omkring det personalepolitiske område. De to kommuner er således ikke udvalgt ud fra teoretiske overvejelser om, at de er forskellige på et eller flere punkter, som forventes at have betydning for selvpåført bureaukrati, og der er derfor ikke tale om et klassisk komparativt studie. Når det er sagt, så omfatter studiet tre områder, som er meget forskellige med hensyn til såvel emne som aktivitet. Rehabiliteringsområdet har således vægt på sagsbehandling i forhold til indkomstoverførsler og beskæftigelse og går på tværs af forvaltninger, hvorimod aktiviteten på ældreområdet vedrører tilvejebringelsen af kommunal service (tjenesteydelser) på et bestemt sektorområde. Endelig har det personalepolitiske område at gøre med kommunens interne funktion og rekruttering af medarbejdere mv. Den betydelige variation i de undersøgte områders aktivitet giver mulighed for at opnå indsigt i anvendelsen af interne regler i flere forskellige sammenhænge, men der er tale om et beskrivende og eksplorativt snarere end et forklarende studie. Det centrale bidrag ligger således i, at man på en række områder – rehabilitering, ældre, personalepolitik – beskriver mulige årsager til regler, og hvordan de bliver opfattet lokalt.

Undersøgelsen afdækkede dels antallet af interne regler inden for de tre områder, dels opfattelsen og vurderingen af reglerne blandt ledere og medarbejdere. Afdækningen af antallet af interne regler er sket med hjælp fra de deltagende kommuner, der har leveret de relevante dokumenter til VIVE. Første trin i afdækningen var et indledende interview med centralt placerede personer for at skabe overblik over dokumentationssystemer og -formater med henblik på at sikre en udtømmende overlevering af interne regler på området.

Inden for hvert område blev der blandt alle de registrerede interne regler udvalgt en række regler til nærmere undersøgelse, hvor der blev fokuseret på lederes og medarbejders vurdering af reglerne.

- Rehabiliteringsområdet (Horsens Kommune): 5 regler – 29 pct. af det samlede antal regler på området
- Ældreområdet (Greve Kommune): 8 regler – 5 pct. af det samlede antal regler på området
- Det personalepolitiske område (Greve Kommune): 4 regler – 14 pct. af det samlede antal regler på området.

Udvælgelsen af regler til vurdering tog afsæt i alle de registrerede regler inden for de pågældende områder og sigtede på at få et bredt udvalg af de undersøgte interne regler. Den endelige udvælgelse af regler til vurdering er sket efter dia-

log med kommunerne. Det betyder for det første, at der ikke kan konkluderes entydigt for det samlede område eller for hele kommunen, da reglerne ikke er repræsentative. Det er dog tilstræbt, at reglerne var særligt centrale eller vigtige for funktionen, og at de samtidig repræsenterede en forskellighed i forhold til omfang, udbredelse og type. For det andet kan deltagerkommunerne have interesser i, hvilke regler der bliver udvalgt til vurdering, fx regler der får området eller regelejerne til at fremstå særligt gode. Det skal dog understreges, at dette ikke har været indtrykket. Dialogen har endvidere været underbygget af konkrete argumenter for, hvorfor forslag til enkelte reglers vurdering var hensigtsmæssige eller mindre hensigtsmæssige.

Vurderingen af reglerne tager afsæt i ledere og medarbejders subjektive opfattelse af reglerne og følger dermed argumentationen fra red tape-litteraturen (jf. Pandey og Kingsley, 2000). Dataindsamlingen er baseret på fokusgruppeinterview. Denne metode er velegnet til at afdække og kvalificere forskellige personers syn på det samme, da personer er i stand til direkte at kvalificere og be- eller afkræfte hinandens udsagn. Det sikrer en mere præcis og valid afdekning af vurderingen af en given regel, og større sikkerhed om hvorvidt der er enighed eller uenighed i vurderingen deraf.

Vurderingen af reglerne tager afsæt i nedenstående dimensioner:

- Om reglen har et klart formål.
- Om reglen bidrager til kvalitet.
- Om reglen opleves som belastende at opfylde.

Derudover har vi spurgt til baggrunden for reglen, hvordan regler generelt bliver brugt i kommunerne, hvorvidt der er en særlig regelkultur, og hvordan de undersøgte regler eventuelt hænger sammen med andre regler, fx statslige.

Som et forberedende skridt til fokusgruppeinterview blev samtlige deltagere bedt om at besvare et kort spørgeskema om de udvalgte regler. Spørgeskemaet indeholdt spørgsmål til hver enkelt regel ud fra ovenstående dimensioner. Spørgeskemaet har ikke tjent som en selvstændig datakilde, men som et redskab til at gøre fokusgruppeinterviewene så effektive som muligt. Der blev afholdt i alt tre fokusgruppeinterview i Horsens Kommune og fire fokusgruppeinterview i Greve Kommune. Ønsket var at sikre spredning i hierarkisk position. Deltagerne i grupperne varierer fra kommune til kommune og fra område til område, men generelt set samles ledere i én gruppe, mellemledere i en anden og medarbejdere i en tredje. Lederne repræsenterer ”regelejerne”, mens medarbejderne repræsenterer dem, som skal efterleve reglerne. Udvælgelsen af respondenter skete i samarbejde med de respektive kommuner. Der deltog 6-12 personer i fokusgrupperne.

Analyserne er udført ved at analysere og sammenstille indholdet fra fokusgruppelinterview. Datamaterialet bestod af tematiske referater udarbejdet på baggrund af direkte noter samt interviewoptagelser. De samlede vurderinger af de udvalgte regler præsenteres i tabel 1. Reglerne vurderes til at have hhv. ikke have fx et klart formål, markeret med "+" eller "-" i tabel 1, når der er enighed eller overvejende enighed i udsagnene om den pågældende reglen. Hvis der ikke er en klar positiv eller negativ retning i udsagnene markeres det med "+/-". Det skal understreges, at der her er tale om en sammenfattende vurdering af de udsagn, der blev givet i fokusgruppelinterviewene, snarere end en vurdering på grundlag af en eksPLICIT skala.

Analyse

I dette afsnit analyseres dels, hvilke hensyn der kan være bag indførelsen af regler på lokalt niveau, dels hvordan reglerne opfattes af ledere og medarbejdere. Undersøgelsen viser, at der er stor variation i omfanget af selvpåført bureaukrati på de tre undersøgte områder. På rehabiliteringsområdet er der optalt 17 interne regler, på ældreområdet 165 interne regler og på det personalepolitiske område 28 regler (Ejersbo et al., 2018). Områderne er ligeledes forskellige med hensyn til omfanget af ekstern regulering, de er udsat for – set i forhold til kommunen. Rehabiliteringsteams på beskæftigelsesområdet er forholdsvis tæt reguleret af statslige regler via love, bekendtgørelser og vejledninger, og her var det selvpåførte bureaukratis omfang i form af regler og procedurer forholdsvis begrænset. På det personalepolitiske område, hvor den lovgivningsmæssige, retlige regulering forekommer mindre tæt end på beskæftigelsesområdet, men hvor til gengæld overenskomster og kollektive aftaler også tegner sig for en form for ekstern regulering. Der efterlades dog et vist spillerum, og kommunens egen regulering var også af et vist omfang på det personalepolitiske område. På ældreområdet er der fastsat overordnede mål, men ellers er der ikke fastsat kvalitetskrav (Rostgaard, 2015). Derudover er området kendetegnet ved rammelovgivning, hvilket giver betydelige frihedsgrader for kommunens egne beslutninger. Her var omfanget af interne regler ganske betydeligt. Selvom området sags- og aktivitetsmæssigt også er betydeligt større end de to øvrige områder, kan det være nærliggende at sætte omfanget af selvpåført bureaukrati i relation til det reguleringsmæssige råderum (regulatory space). Det kan pege på, at jo mere plads den eksterne regulering efterlader til den interne regulering, jo mere selvpåført bureaukrati vil der forekomme. Kommunens egne dispositioner er afgørende i den sammenhæng, hvor den kan tage initiativ til regeludstedelse, hvor den finder, at en sådan er tiltrængt. Alternativt kan kom-

munen imødegå, at der udstedes (for) mange regler. Dette peger på, at det reguleringsmæssige råderum har betydning.

Data materialet pegede også på, at den politiske opmærksomhed på et område eller en bestemt sag har betydning for regelvæksten. Som nævnt tidligere er ældreområdet et af de policyområder, der har meget stor opmærksomhed – både politisk og i offentligheden. Det er også et område, hvor der er mange interne regler. Vi har ikke foretaget systematisk indsamling af data om den politiske opmærksomhed på de forskellige områder eller i relation til de konkrete regler. Der er dog flere eksempler på, at regler direkte udspringer af problemstillinger, som har fået særlig politisk opmærksomhed eller er knyttet til politisk formulerede indsatsområder. Det gælder eksempelvis reglen om ”det gode måltid”, der er direkte koblet op på den ”værdighedspolitik for ældreplejen”, som byrådet vedtog for nogle år siden. Et af temaerne i værdighedspolitikken er ”mad og ernæring”. Der er også respondenter, som peger på, at ældreområdet generelt har haft stor opmærksomhed og at politikerne er særligt opmærksomme på, hvad der sker på dette område.

Der er også regler, der udspringer af et behov for at give information om og forme forventninger til servicen. Det gælder eksempelvis reglen om sagsbehandlingstider, hvor der fastsættes maksimale sagsbehandlingstider for de enkelte ydelser. Lederne forklarer, at det i høj grad er information til politikerne, og den skal hjælpe politikerne til at give borgerne de rette forventninger til, hvornår deres sag kan være afgjort. En leder udtaler: ”Vi har ikke altid haft sagsbehandlingstider, men det hjælper til at give borgeren en idé om, hvor lang tid det tager”. I forhold til en regel på rehabiliteringsområdet siger en medarbejder: ”Det tjener også som gennemskuelighed for borgeren. Så borgeren ved, hvad det er, der skal ske i løbet af mødet” (Ejersbo et al., 2018). For lederen er det også et redskab til at prioritere medarbejderressourcer og opgaver. Det bliver eksempelvis muligt at sætte fokus på de sager, hvor tidsfristen er ved at udløbe, og der kræves en ekstra indsats. Det er også ledernes vurdering, at reglen om sagsbehandlingstider ikke alene bruges af dem selv til at strukturere deres hverdag, men også af medarbejderne.

Denne forventningsafstemning kan også være en måde at sikre ens behandling af alle borgere og medarbejdere på. I Greve Kommune er der en regel om samtaler ved sygdom, der fastsætter, hvor meget fravær hos en medarbejder der udløser en samtale med den nærmeste leder. Lederne giver udtryk for, at den er med til at sikre, at et ikke bliver tilfældigt, hvem der indkaldes til samtale, og hvem der slipper. Hensynet om ligebehandling gælder også i forhold til borgerne, hvor en medarbejder siger om regler vedrørende tildeling ydelser til

borgerne: "Så det ikke vurderes på mavefornemmelser, hvem der får hvad. Jeg synes, at det giver en tryghed" (Ejersbo et al., 2018).

Vurdering af regler

I undersøgelsen i de to kommuner har vi som nævnt set på konkrete regler og bedt ledere og medarbejdere vurdere de enkelte regler på tre parametre. For det første om reglen har et klart formål, der er til at forstå, og som der er kendskab til. For det andet om reglen bidrager til kvaliteten i opgaveløsningen. Og for det tredje spørger vi til, hvor besværligt/let det er at efterleve reglen.

Som det fremgår af tabel 1, er den generelle vurdering af de undersøgte regler overvejende positiv. De fleste regler har et klart formål, hvor ledere og medarbejdere har en tydelig forståelse for, hvad reglen skal, og hvorfor den er lavet. Der er naturligvis også regler, hvor formålet er mindre klart, eller hvor respondenterne peger på mange forskellige mål. I forbindelse med drøftelserne om reglernes formål har vi også spurgt til kendskab og tilgængelighed. Her kom det frem, at der generelt var et godt kendskab til mange af reglernes eksistens, men at der også var flere eksempler på, at kendskabet til indholdet i reglerne manglede. Derudover var der flere eksempler på, at tilgængeligheden til reglerne var problematisk. Under diskussionen om en konkret regel siger en medarbejder: "Hvor har I fundet den henne?" Foruden problemer med tilgængeligheden for nogle regler er der også eksempler på, at det kniber med at holde reglerne opdateret, så den seneste og gældende version af reglen er tilgængelig.

I forhold til reglernes bidrag til kvaliteten er den dominerende holdning blandt respondenterne, at reglerne i de fleste tilfælde leverer et bidrag til kvaliteten. I relation til en regel om udarbejdelse af rehabiliteringsplaner siger en leder: "Jeg tror, at det vil stå skidt til, hvis vi fjernede den", og en medarbejder følger op på spørgsmålet om, hvorvidt reglen skal fjernes: "Nej, det tror jeg ikke. Den er rigtig, rigtig god" (Ejersbo et al., 2018).

Samlet set er vurderingen af de undersøgte interne regler, at de fleste har et klart formål, og at de leverer et positivt bidrag til kvaliteten. Vurderingen af omkostninger ved efterlevelse af reglerne varierer noget mere, men her går noget af kritikken ikke på reglen som sådan, men mere på implementeringen. Der er også eksempler på regler, hvor formålet er mindre klart, og hvor bidraget til kvaliteten i opgaveløsningen er tvivlsom eller begrænset. Analysen peger på, at regler ikke blot er til besvær og en hindring for at levere god service og drive en ordentlig offentlig forvaltning, men giver et positivt bidrag til organisationen. Interne regler og bureaukrati har også nogle steder karakter af red tape, men oplevelsen af green tape er generelt mere fremherskende.

Tabel 1: Vurdering af reglers formål, bidrag til kvaliteten samt omkostninger ved efterlevelse

Regel	Reglen har et klart formål	Reglen bidrager til kvaliteten	Reglen er let at efterleve
Horsens Kommune – Beskæftigelse (rehabiliteringsteams)			
1. Faglig kvalitetssikring af sager, der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob	+	+	+
2. Sagsflow og arbejds gange i forlængelse af rehabiliteringsteams afdivne indstillinger	+/-	+	+
3. Guide til rehabiliteringsplanens forberedende del	+	+	+
4. Ny mødestruktur	+	+	(+)
5. Retningslinjer for rehabiliteringsteams opgaver.	+	+	+
Greve Kommune - Personalepolitik			
6. Forskrift/anbefaling for, hvordan jobannoncer bør udarbejdes	+/-	+/-	(-)
7. Regler og kriterier for sygefraværssamtaler	+/-	+/-	+
8. Retningslinjer for brug af sociale medier	+	(+)	+
9. Retningslinjer i forbindelse med afskedigelser ved strukturændringer mv.	+	+	+
Greve Kommune – Ældreområdet			
10. Sagsbehandlingstider	+	+	(+)
11. Udskrivningsforløb	+	+	-
12. Arbejdsgang for ”pakker, visitation til borgere på plejecentre i Greve Kommune”	(+)	+/-	-
13. Arbejdsgang ansøgning til plejebolig	+	+	+
14. Ernæringscreening	+	-	-
15. Kontaktpersonordningen	+	+	+
16. Døgnrutemeplan	+	+	+
17. Det gode måltid	(+)	-	(-)

Note: ”+” og ”-” angiver enighed eller overvejende enighed i udsagnene om den pågældende regel. ”+/-” angiver hvis der ikke er en klar positiv eller negativ retning i udsagnene.

Når det er sagt, så er der en tendens til, at ledere er mere positive i deres vurdering af de interne regler end medarbejderne. Det ligger utvivlsomt også som konsekvens af forskellige roller og arbejdsfunktioner, at det regeludstedende chefflag og de udførende ansatte i noget omfang må forventes at have forskelligt syn på interne regler. Ejerskabet til reglerne – det formelle og reelle – ligger i udgangspunktet hos regeludstederne, dvs. chefflaget, hvorimod erfaringerne med den praktiske anvendelse i første omgang ligger hos medarbejderne. Det er også medarbejderne, der typisk har byrden i forbindelse med efterlevelse af reglen. Denne indsigt bidrager med en nuancering af forståelsen af, at det i højere grad er eksterne end interne regler, der opfattes negativt (Bozeman, 1993; Bozeman og Feeney, 2011). Det genfindes, at dem, der udsteder reglerne, har det mest positive syn på reglerne, men det gælder ikke kun, hvis regeludstederne er eksterne i forhold til organisationen, det gælder også, hvis de er interne. Desuden bekræfter det, at dem, der bærer implementeringsomkostningerne, har det mest negative syn på reglerne, og at det også gælder interne regler (Van Loon et al., 2016).

Noget af kritikken angår ikke selve reglen, men i stedet den måde det er tilrettelagt på i afdelingen og den interne arbejdsproces, der er nødvendig for håndhævelsen af udvalgte regler. Der efterspørges nødvendigvis ikke andre eller færre regler, men snarere justeringer og mindre tilpasninger af disse procedurer. Kritikken kan dermed ses som forbedringsforslag til, hvordan reglerne bedre kan håndhæves. Lederne er opmærksomme på, at implementeringen og tilrettelæggelsen af procedurer i forbindelse med efterlevelse af reglerne er meget afgørende for, hvorvidt de opfattes som meningsfulde og lette at efterleve. En leder udtrykker det på følgende måde: "Implementeringen er noget af det allersværeste – og der kan vi godt blive dygtigere, for det er svært at nå ud til 700 medarbejdere. Vi skal få kommunikeret til medarbejderne, hvorfor de skal bruge reglen, og hvorfor den er god". Der er variation i vurderingen af, hvor besværlige/lette reglerne er at efterleve. Nogle regler er uproblematisk at efterleve og giver ikke anledning til problemer. Derimod kan meget lange og udførlige regler forekomme omkostningstunge, især hvis de ikke bruges hyppigt. Modsat mindsker regelmæssig "træning" ved anvendelse af reglen omkostningerne.

Der er også kritik af nogle enkelte regler, og det gælder især regler, der opleves som kontrollerende frem for understøttende. Et eksempel er reglen om samtaler ved sygefravær. Her siger en medarbejder: "Den virker meget kontrollerende, så den bare måler, hvor meget er du syg, og du kommer til samtale, uanset om det er barn eller mand eller en selv, der er syg. Og den gør, at folk er bange for fyring, den skaber ikke tryghed blandt medarbejderne". Der er også enkelte andre eksempler, hvor kritikken af reglen blandt andet går på, at

den ikke i tilstrækkelig grad respekterer medarbejdernes fagprofessionelle vurdering og nogle gange står i vejen for at levere den service, som medarbejderne ser som fagligt relevant.

Diskussion og konklusion

Artiklen har undersøgt, hvad der driver fremvæksten af lokale regler, og hvordan reglerne vurderes af ledere og medarbejdere. De metodiske begrænsninger i udvælgelsen af cases gør, at der ikke er tale om et klassisk komparativt studie, men at artiklens bidrag primært er beskrivende og eksplorativ. Artiklen bidrager således med indsigter i forhold til, hvordan regler genereres lokalt, og hvilke forhold der har betydning for, hvordan de opfattes. Analysen peger på, at en række lokale forhold i kommunerne påvirker fremvæksten af interne regler. For det første bekræftes forventningen om, at der laves flest nye regler, der hvor der som udgangspunkt er mest plads til nye regler (regulatory space). Fremvæksten af regler lokalt kan således være knyttet til den statslige regulering af et område, for så vidt at forskelle i omfanget af interne regler kan være påvirket af, hvor meget rum den statslige regulering efterlader til lokale regler.

I tillæg hertil ser det ud til, at den politiske opmærksomhed på et område har betydning. Flere af de undersøgte regler har direkte afsæt i politiske initiativer og udspringer af den politiske interesse på området. Ældreområdet er det af de undersøgte områder med flest regler og er samtidig et område, hvor der generelt er stor politisk og offentlig opmærksomhed. Selvom der ikke er grundlag for håndfaste konklusioner, peger det på behovet for nærmere analyser af forholdet mellem forekomsten af lokale regler og omfanget og kendetegn ved den statslige regulering. Analysen peger desuden på, at ønsket om afstemning af forventninger til servicen i kommunen, gennemsigtighed og information til borgerne er hensyn bag fremkomsten af regler. Det er også tydeligt, at ligebehandling af borgere og medarbejdere er et væsentligt hensyn bag etableringen af lokale regler. En afledt effekt er, at reglerne kan bruges til at prioritere ressourcer – både for ledere og medarbejdere.

Artiklen har haft fokus på de interne regler og dermed også på den ”lokale motors” betydning for fremvæksten af regler. I den sammenhæng bliver det tydeligt, at regler tjener andre formål end blot at regulere adfærden hos kommunens ansatte. I afledt betydning bliver de et kommunikationsværktøj i forhold til kommunens ansatte, politikerne og borgerne. Det bliver ligeledes klart, at fremvæksten af regler også er knyttet til politik. Den lokale politiske opmærksomhed er en væsentlig drivkraft for fremvæksten af regler og kan dermed tjene som en påmindelse om, at forvaltningsforskningen ikke skal glemme betydningen af politik.

Den anden del af analysen så på lederes og medarbejderes vurdering af konkrete regler. De blev vurderet ud fra, hvorvidt de har et klart formål, om de bidrager til kvaliteten i opgaveløsninger, og hvor lette/omkostningsfulde de er at efterleve. Det generelle billede er, at de undersøgte lokale regler langt overvejende har et klart formål og bidrager til kvaliteten i opgaveløsningen. Med hensyn til omkostninger ved efterlevelse af reglerne afdækkede analysen større variation. Nogle af de kritiske vurderinger går ikke så meget på reglen som på implementeringen. Der var også eksempler på uhensigtsmæssige regler, der virkede overflødige, og som gav anledning til irritation hos medarbejdere. Et væsentligt fund er også, at hierarkisk position betyder noget for vurderingen af reglerne – ledere er generelt mere positive i vurderingen end medarbejdere.

Artiklens titel stiller spørgsmålet, om selvpåført bureaukrati er et unødvendigt onde, eller om det er god forvaltning. Analysen viser, at hvis man spørger ledere og medarbejdere, har regler deres eksistensberettigelse, og de leverer i de fleste tilfælde et positivt bidrag til opgaveløsningen. Det støtter den bevægelse i forvaltningslitteraturen, der forsøger at ændre bureaukratiets position fra prygelknaibe til en organisationsform med fordele. Denne konklusion bør ikke få kommunerne til at glemme det kritiske eftersyn af interne regler. Som det fremhæves i analysen, er implementeringen af reglerne afgørende, og udnyttelse af de positive sider ved regler forudsætter ligeledes, at de er opdaterede og let tilgængelige for medarbejderne og ledere. Bureaukrati og regler har været udsat for kritik i årevis. Med begrebet ”selvpåført bureaukrati” er der sat fokus på de regler, som kommunerne selv vedtager. Umiddelbart giver udtrykket indtryk af, at kommunerne i forhold til indførelsen af egne regler er at betragte som ”selvskadende teenagere”, men en nærmere analyse viser, at bureaukratiet ikke kun er skidt, ja faktisk har regler en række positive virkninger, fordi de gør det muligt at styre og ændre adfærd i en ønsket retning. Når de ofte bliver anset som bøvlede og besværlige, så er det netop, fordi de tvinger folk til at gøre noget andet, end de selv vil, og fordi de tager tid at håndhæve og implementere. Men det er ikke overraskende, for formålet med regler er netop at sikre en bestemt adfærd. Netop derfor er det tankevækkende, at både ledere og medarbejdere i større udstrækning fremhæver fordele ved regler på bekostning af ulemper. Den automatiske reaktion på regler som unødigt bureaukratiske bør erstattes af et grundigere og mere nuanceret syn på regler, hvor de mere positive elementer også inddrages, og implementeringen af regler har større fokus.

Note

1. Artiklen er baseret på Niels Ejersbo, Niels Jørgen Mau Pedersen, Martin Williams Strandby og Amanda Thor Andersen (2018). *Selvpåført bureaukrati i to kommuner*. København: VIVE.

Litteratur

- Bild, Tage (1989). Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft. økonomi og samfund hos Max Weber, pp. 105-137 i Kurt K. Klausen og Torben H. Nielsen (red.), *Stat og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bozeman, Barry (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART 3* (3): 273-303.
- Bozeman, Barry (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bozeman, Barry og Mary K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Bozeman, Barry og Patrick Scott (1996). Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots. *The American Review of Public Administration* 26 (1): 1-17.
- Brewer, Gene. A., Richard M. Walker, Barry Bozeman, Claudia N. Avellaneda og Gene A. Brewer (2012). External control and red tape: The mediating effects of client and organizational feedback. *International Public Management Journal* 15 (3): 288-314. doi:10.1080/10967494.2012.725291
- Byrkjeflot, Haldor og Frederik Engelstad (red.) (2018). *Bureaucracy and Society in Transition: Comparative Perspectives*. <http://ez.statsbiblioteket.dk:2048/login?url=https://www.emeraldinsight.com/doi/book/10.1108/S0195-6310201833>
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). Den usynlige stat. København: Gyldendal.
- Dehart-Davis, Leisha (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 361-384.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). Modernisering af den offentlige sektor. København: Lindhart og Ringhoff.
- Ejersbo, Niels, Niels Jørgen Pedersen, Martin W. Strandby og Amanda T. Andersen (2018). *Selvpåført bureaukrati i to kommuner*. København: VIVE.
- Ejersbo, Niels, N. H. Lindeberg og Lene Holm Pedersen (2017). Dokumentationskrav på dagtilbudsområdet. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Forskning.
- Goodsell, Charles T. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4. udg. Washington: CQ Press.
- Houlberg, Kurt og Ulf Hjelmer (2017). *Borgerne vil helst bruge penge på ældre og børn*. By: Danske Kommuner.

- Jakobsen, Mads L. F. (2013). Bureaukrati: Ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation? *Politica* 45 (3): 250-266.
- Jakobsen, Mads L. og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaufman, Herbert (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, 3. udg. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- March, James G., Martin Schulz og Xueguand Zhou (2000). *The Dynamics of Rules*. Stanford: Stanford University Press.
- May, Peter (2002). Social regulation, i Lester M. Salamon (red.), *Tools of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mortensen, Peter Bjerre (2010). Political attention and public policy: A study of how agenda setting matters. *Scandinavian Political Studies* 33 (4): 356-380.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, Johan P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1-24.
- Osborne, David E. og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Pandey, Sanjay K. og Gordon A. Kingsley (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 10 (4): 779-799. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024291
- Pedersen, Hanne S., Martin S. Buch og Christina Holm-Petersen (2014). Dokumentation i praksis. København: KORA.
- Rainey, Hal G., Sanjay Pandey og Barry Bozeman (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review* 55 (6): 567-574. doi:10.2307/3110348
- Rostgaard, Tine (2015). *Når fortiden er længere end fremtiden*. Stockholm: Nordens Valfærdscenter.
- Van Loon, Nina M., Peter L. M. Leisink, Eva Knies og Gene A. Brewer (2016). Red tape: Developing and validating a new Job-Centered measure. *Public Administration Review* 76 (4): 662-673. doi:10.1111/puar.12569
- Weber, Max (1992). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. City: University of California Press.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. København: Nota. <https://nota.dk/bibliotek/bogid/417026>